

ENSAYO: “PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR”

Por: Nelly Paredes del Castillo

INTRODUCCIÓN

La extensión de bosque en el Perú abarca aproximadamente 73'295,000 hectáreas y representa el 59 % del territorio nacional. Entre los años 2001 – 2017, se ha tenido una pérdida de superficie de bosques de 2'130,122 hectáreas (MINAM, 2019).¹

En Perú, el 85% de la deforestación es producto de la agricultura migratoria, produciendo la pérdida de servicios ecosistémicos que impacta en la capacidad productiva de los predios de los agricultores. Asimismo, otras causas que contribuyen son: la débil institucionalidad forestal; la alta disponibilidad de bosques sin derechos asignados y sin adecuada vigilancia; la presión de extracción maderable por un gran número de pequeños productores madereros informales; cambio de uso de suelo para la siembra de coca; la minería aurífera aluvial de carácter ilegal y la existencia de mercados de madera de origen ilegal (CMLTI, 2018).²

En este escenario, la gestión forestal en Perú es de complejo abordaje y debe enfrentar, asimismo con fuerza la corrupción instaurada. Las medidas que involucran supervisión y fiscalización de los productos forestales maderables, no maderables y de fauna silvestre, requieren información a detalle de la cadena de custodia, coordinaciones inter institucionales, un presupuesto acorde a la real necesidad y, sobre todo, voluntad política. El presente ensayo, desarrollará una propuesta de gestión institucional para el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre -OSINFOR, que consolide la eficiencia y eficacia de los factores que inciden en la marcha de la institución, a fin de estar preparados para superar problemas ya sea de índole organizacional, presupuestal, administrativo, de planificación entre otros.

DESARROLLO

Misión y Alcances de OSINFOR

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre -OSINFOR, es un organismo público ejecutor que se creó en junio del 2008, mediante Decreto Legislativo N°1085 e inicia su ejecución en el 2009; su constitución fue producto de uno de los compromisos de Perú en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos. La Misión institucional del OSINFOR es “Supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales, de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, vinculados a los títulos habilitantes contribuyendo al beneficio de los ciudadanos, para su sostenibilidad, de forma objetiva, oportuna, responsiva, efectiva y con calidad”.³

El Plan Estratégico Institucional -PEI 2019-2021 del OSINFOR, enmarca su gestión en tres (03) Objetivos Estratégicos Institucionales: (1) Incrementar el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales, de fauna silvestre y servicios ambientales por parte de los titulares de Títulos Habilitantes; (2) Optimizar la gestión institucional; y (3)

¹ MINAM. 2019. En: <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

² CMLTI .2018. Acciones 2018. Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal. MINAGRI. Lima, Perú.

³ OSINFOR, página web institucional: <https://www.osinfor.gob.pe/>

Reducir la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres.⁴ Su estructura orgánica contempla siete (07) Oficinas desconcentradas localizadas en Tarapoto, Pucallpa, Iquitos, Chiclayo, Puerto Maldonado, Atalaya y La Merced.⁵

Presupuesto Institucional

La ejecución presupuestal del OSINFOR en el periodo 2009-2019 ha sido la siguiente:

PIM Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL OSINFOR

2009-2019

(en millones de S/.)

AÑO	PIM	EJECUCION	%
2009	23.8	7.5	31.51%
2010	24.3	18	74.07%
2011	19.8	16.9	85.35%
2012	18	17.5	97.22%
2013	19.9	19.9	100.00%
2014	22	21.9	99.55%
2015	23.8	23.7	99.58%
2016	24.6	24.5	99.59%
2017	27.5	27.1	98.55%
2018	28.1	27.5	97.86%
promedio	23.18	20.45	88.22%
2019*	38.6	24.4	63.21%

* al 18/10/19

Elaboración propia

Fuente: Consulta amigable

Como puede observarse desde el año 2009 al 2018 OSINFOR tuvo un PIM promedio de S/. 23.2 millones y el año 2019 tuvo un significativo incremento, logrando un PIM de S/. 38.6 millones lo que representa un aumento en PIM del orden de S/10.5 con respecto al año previo. En ese mismo periodo, su promedio de ejecución presupuestal ha sido de 88.22%, porcentaje que se eleva a 94.73% si tomamos como base el año 2010, teniendo en cuenta que el año 2009 por considerarse primer año de inicio solo se ejecuto 31.51 del PIM.

Para el año 2019, OSINFOR cuenta con una asignación presupuestaria por fuente de financiamiento Recursos Ordinarios de S/ 33.4 millones y Recursos Directamente Recaudados de S/.5.2 millones. Así mismo, el presupuesto está distribuido en actividades S/ 32.7 millones y en Proyectos S/ 5.9 millones.

Al respecto, se observa que OSINFOR solo cuenta con un 18.04% del presupuesto asignado para proyectos de inversión. Además, se aprecia que no cuenta con proyectos financiados con endeudamiento externo (Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito).

Supervisión y Fiscalización

En sus diez años de gestión, OSINFOR ha puesto en evidencia la falsificación de más de 133,300 ubicaciones de árboles por parte de los madereros; una tala ilegal que llega aproximadamente a los 2.5 millones de metros cúbicos; sanciones en 60% de títulos habilitantes inspeccionados.

Asimismo, las medidas de fiscalización intensificadas por parte de OSINFOR en las concesiones forestales, comunidades nativas y otras modalidades de acceso bajo título habilitante, han generado que la ilegalidad migre a los bosques locales. Las inspecciones

⁴ PEI del OSINFOR 2019-2021, aprobado mediante Resolución Presidencial N°130-2018-OSINFOR.

⁵ OSINFOR. Ibid.

de OSINFOR han revelado que el 86% de la madera procedente de los bosques locales es ilegal y que el 73% de árboles inspeccionados eran inexistentes; calculándose que aproximadamente 85 millones de dólares se han “blanqueado” en los bosques locales (Global Witness, 2019).⁶

Limitaciones en los procesos de ejecución de las actividades de OSINFOR

Existen condiciones que afectan el logro de las funciones de la entidad; tales como:

- Acceso al acervo documentario de títulos habilitantes fuera de los tiempos de supervisión.
- Coordinación limitada con las entidades públicas que participan en la gestión forestal; v.g: Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre -ARFFS.
- Oferta de guías de transporte de tráfico ilegal de madera, debido a la no ejecución de inspecciones *in situ* previo a la aprobación de planes de manejo forestal para el aprovechamiento con fines maderables (RDE N°190-2016-SERFOR-DE)⁷.
- Restricciones presupuestarias de las ARFFS y de SERFOR que inciden en actividades previas que afectan el proceso de supervisión y fiscalización de OSINFOR.
- Restricciones presupuestarias de OSINFOR para realizar las supervisiones y auditorías quinquenales; v.g: 380 supervisiones y 8 auditorías quinquenales fuera de la programación presupuestal para el 2018-2019 (OSINFOR, 2019).⁸
- Restricción presupuestaria para realizar una fiscalización posterior a la aprobación de los Planes Operativos Anuales -POA (Artículo 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo); situación que facilita la inclusión de árboles inexistentes para acceder a una mayor cantidad de guías de transporte con fines de “lavado” de madera de origen ilegal.
- Procesos de supervisión y fiscalización bloqueados por funcionarios públicos; debido a que no entregan los documentos de gestión aprobados; tales como: Plan de Manejo Forestal, Informe de ejecución de zafra, guías de transporte, entre otros.
- Muestreos discrecionales de árboles bajo criterios estadísticos que no permiten realizar análisis de inferencias poblacionales y comunales de interés en las concesiones.
- Tiempos de Procedimientos Administrativos Únicos -PAU por parte de OSINFOR, aún a ser acortados en aras de emitir decisiones -sanción o archivo- en tiempos razonables.
- Inexistencia de protocolos de supervisión remota satelital que permitan levantar información a mayor escala de los títulos habilitantes para la toma de decisiones correspondientes.

PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

Se propondrá una estrategia que refuerce la inversión en gastos de capital destinado al aumento del patrimonio, incremento de la capacidad productora de los servicios y capacitaciones a los actores involucrados -tanto beneficiarios como funcionarios de OSINFOR-. A través de:

⁶ Global Witness. 2019. El justiciero forestal: por qué se debe devolver la independencia a OSINFOR y expandir sus poderes. Londres.

⁷ Lineamientos Técnico para aprobar la ejecución de inspecciones oculares previas a la aprobación de planes de manejo forestal para el aprovechamiento con fines maderables”.

⁸ OSINFOR. 2019. Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2020.

Diseño de Proyecto de Inversión -PI integral

Se tendrá la oportunidad de articular todos los factores de producción que generen la capacidad productora de servicios a la población objetivo; es decir, los beneficiarios directos serán los ciudadanos con títulos habilitantes.

El objetivo de la propuesta se plantea como el “adecuado cumplimiento de la normativa forestal y de fauna silvestre en los accesos de títulos habilitantes en la gestión forestal del Perú”.

En base a las limitaciones que se han expuesto en los procesos de ejecución de OSINFOR, esta propuesta presenta los siguientes factores de producción a intervenir:

- Infraestructura: edificación de una obra civil que se constituye como la sede en Lima.
 - Infraestructura de las siete (07) Oficinas desconcentradas localizadas en Tarapoto, Pucallpa, Iquitos, Chiclayo, Puerto Maldonado, Atalaya y La Merced
- Equipo, mobiliario y vehículos
 - Equipos de sistema de monitoreo y supervisión telemetría remota satelital (interfaces para interoperabilidad con todos los sistemas de administración de data en la gestión forestal nacional y paquetes automatizados).
 - Mobiliario de oficina según brecha de bienes calculada
 - Vehículos (para oficinas desconcentradas)
- Intangible: Formación de conocimiento
 - Capacidad humana: Capacitaciones y asistencia técnica en procesos de supervisión y fiscalización de títulos habilitantes de la gestión forestal.
 - Capacidades organizacionales: desarrollo o mejora de la estructura organizacional, procesos, protocolos, metodologías y otros activos que apoyen al logro de los objetivos estratégicos institucionales.
 - Recursos digitales para procesar, almacenar y distribuir información digital.
 - Gestión del conocimiento.

La ventaja de generar un Proyecto de Inversión es tener un presupuesto asignado en la Programación Multianual de Inversiones del OSINFOR que permitirá cubrir las necesidades -brechas- identificadas en términos de bienes y servicios para OSINFOR, que apoyarían a la mejora integral de la institución.

En la actualidad, la cartera de inversiones está constituida por inversiones destinadas a adquisición de bienes; un total de 11 Proyectos de Inversión y actividades dentro de la categoría presupuestal de Acciones Centrales y Asignaciones Presupuestales que no resultan en Productos (APNOP).

Promoción de sinergias institucionales en la gestión forestal

Las características propias de ilegalidad de la cadena de productos forestales, se estima que genera ingresos ascendentes entre 45 y 72 millones de dólares; mientras la industria maderera legal presenta ingresos por 31,7 millones de dólares. De esta manera se evidencia que la industria maderera ilegal supera o duplica el nivel de ingresos de la industria legal⁹. Esas cifras constatan la alta rentabilidad de la actividad maderera ilegal y las medidas de comando y control que se desarrollen desde el Estado, deben tener una fuerte articulación intersectorial entre los diferentes niveles de gobierno y, si fuera posible, con apoyo internacional. En el 2014, a través de un trabajo articulado conjuntamente con

⁹ Pautrat, L. e I. Lucich. (2006). Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del Sector Forestal en el Perú. World Bank Group.

SUNAT, INTERPOL y OSINFOR, se realizó la Operación Amazonas, en la cual se detectó la movilización ilegal de 213,982 metros cúbicos de madera, valorizado en 84 millones de soles.¹⁰

Gestión de la Información de la madera proveniente del Perú

Es importante señalar que SERFOR indica volúmenes de producción por regiones y especies, sin especificación de los registros por título habilitante, ni volumen procedente de bosques certificados; asimismo, no existe información sobre las cuotas autorizadas para comercialización de especies CITES; como no se tiene información sobre el volumen maderable remanente en los Planes Operativos Anuales -POA, o Planes de Manejo que puedan ser base para investigaciones y/o desarrollo de mercados; información importante para la toma de decisiones.¹¹

Asimismo, SERFOR no registra empresas productoras de madera aserrada en Lima; sin embargo, SUNAT sí registra empresas dedicadas a esta actividad; de igual forma, se presenta en otras regiones. Se colige que no se tiene un registro general de la producción/comercialización de madera aserrada fuera de las zonas productoras de madera.¹² Esta situación debe ser analizada para ubicar los centros de transformación primaria y su incidencia en la comercialización de madera tanto legal, como ilegal.

Uno de los principales desafíos para la implementación de una estrategia para promover el acceso a madera de origen legal a las MYPES es lidiar con los niveles de informalidad del sector forestal maderero. Las empresas informales tienden a hacer uso de madera de procedencia no formal; se estima que hay aproximadamente, 17,500 unidades productivas informales en el sector; sin registro en la SUNAT; presentando un 77% el sub sector de carpintería de muebles.¹³

Uso de Tecnología en Seguimiento Forestal

Se propiciará el uso anual de imágenes Landsat, CBERS y DMC para el monitoreo satelital del bosque (deforestación) adoptando la experiencia tecnológica de Brasil (Proyecto PRODES) país que la utiliza desde 1988- Adicional a ello, Brasil cuenta con el Sistema de detección de la deforestación en tiempo real (DETER)³⁴ y el Sistema de mapeo de la degradación forestal en la Amazonia brasileña (DEGRAD)³⁵, los cuales generan productos consistentes y robustos que permiten detectar deforestación en tiempo casi real y disminuir la tala ilegal en la región amazónica (BID 2019). El uso de tecnología en el seguimiento de la gestión forestal, es el eje central que impulsa el avance del manejo forestal integral. Los estudios indican que es imprescindible apoyar y dar continuidad a la adopción de tecnologías para la gestión y fortalecimiento de los sistemas nacionales de seguimiento forestal en el marco legal e institucional del país.¹⁴

¹⁰ Solís, D. 2016. Impacto de la supervisión de las concesiones forestales maderables en el cumplimiento de la Ley Forestal en el Perú.

¹¹ FAO. 2018. La industria de la madera en el Perú. Lima, Perú.

¹² SERFOR pág web. <https://www.serfor.gob.pe/>

¹³ FAO. Ibid.

¹⁴ Argotty, F., et. Al. 2019. Estado del monitoreo forestal en Latinoamérica y el Caribe Tipos de iniciativas y uso de tecnologías División de Cambio Climático. Tipos de Iniciativas y usos de tecnologías. Nota Técnica N°IDB-TN-01690 Banco Interamericano de Desarrollo.

CONCLUSIONES

- El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR ejerce las funciones de seguimiento y fiscalización del aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales, de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, vinculados a los títulos habilitantes.
- OSINFOR ha demostrado su capacidad de ejecución, logrando altos niveles de ejecución presupuestal, superando el 97% desde el cuarto año de creación, lo que ha permitido el incremento progresivo de su presupuesto evidenciando ello el presente ejercicio fiscal, al contar con el presupuesto más alto desde su creación, S/ 38.6 millones.
- La propuesta de gestión institucional desarrollada, es un medio que asegura un presupuesto en la Programación Multianual de Inversiones mínimo por 5 años de ejecución y que permitirá la articulación integral de las funciones de supervisión y fiscalización de OSINFOR en los ámbitos de trabajo de la institución.
- La coordinación intergubernamental con las autoridades del sector forestal y de fauna silvestre, e instituciones que participan y colaboran con el sector, como la SUNAT, INTERPOL y FISCALIA, debe continuar su fortalecimiento.
- OSINFOR requiere trabajar articuladamente con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre -SERFOR; dado que es el ente normativo forestal y determina la zonificación de los Bosques de Producción Permanente -BPP, áreas en las cuales se puede extraer madera con fines comerciales y requieren de medidas articuladas de seguimiento y fiscalización por parte de OSINFOR.
- Los Bosques Locales, son de particular atención en términos de seguimiento y fiscalización dado que entre 2010 y 2017, presentaron hasta un 86% de madera ilegal; asimismo, se calcula que aproximadamente 85 millones de dólares por comercialización ilegal de madera, provienen de los bosques locales.
- La gestión forestal representa un gran desafío, dado que el comercio de madera ilegal persiste a lo largo de toda la cadena de suministro. Esta situación, requiere hacer uso de tecnología de avanzada, como el uso de sistemas satelitales de seguimiento forestal que se articule con otros existentes que permita la toma de decisiones efectivas y eficientes.